

Semestre Europeo 2022 y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Artículo 04
29/12/2022

<https://doi.org/10.53479/24997>

Motivación

Desde 2020, a raíz de la pandemia y para adaptarse a un contexto en constante cambio, el Semestre Europeo está inmerso en un importante proceso de reestructuración. La puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), elemento central del instrumento temporal *Next Generation EU* (NGEU), ha obligado a adaptarlo para evitar superposiciones y eliminar cargas administrativas innecesarias.

Ideas principales

- En el ciclo de 2022, el Semestre Europeo mantiene su objetivo principal de coordinación general de las políticas económicas y de empleo, teniendo en cuenta al mismo tiempo los requisitos de aplicación del MRR.
- Una de las principales novedades de este año es la reintroducción de los informes y de las recomendaciones específicas por país. Además, se incluye una nueva orientada a reducir la dependencia de los combustibles fósiles según los objetivos del *REPowerEU*.
- En el caso de España, las recomendaciones son las siguientes: garantizar una política fiscal prudente, continuar con la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aumentar las tasas de reciclado y reducir la dependencia respecto a los combustibles fósiles.

Palabras clave

Semestre Europeo, *Next Generation EU*, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, desequilibrios macroeconómicos, cláusula general de salvaguardia.

Códigos JEL

F4, F5, F6, H5, H6, O4.

Artículo elaborado por:

Daniel Alonso
Dpto. de Economía Internacional
y Área del Euro. Banco de España

María de los Llanos Matea
Dpto. de Análisis Estructural y Estudios
Microeconómicos. Banco de España

Introducción

Desde su inicio en 2011, el Semestre Europeo ha experimentado cambios sustanciales que han ido dirigidos a ampliar su contenido. A partir de 2020, a raíz de la pandemia y para adaptarse a un contexto en constante cambio, está inmerso en un importante proceso de reestructuración. La puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), elemento central del instrumento temporal *Next Generation EU* (NGEU)¹, ha obligado a adaptar de forma temporal el Semestre Europeo para evitar superposiciones y eliminar cargas administrativas innecesarias (véase esquema 1), de forma que el Semestre Europeo, con su alcance más amplio y su supervisión multilateral, pueda complementar el impulso de las agendas de reforma e inversión de los Estados miembros (EEMM) derivado de la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia (PRR).

Para el ciclo de 2022, el Semestre Europeo mantiene su objetivo principal de coordinación general de las políticas económicas y de empleo, teniendo en cuenta al mismo tiempo los requisitos de aplicación del MRR². Una de las principales novedades de este año es la reintroducción de los informes y de las recomendaciones específicas por país (CSR, por sus siglas en inglés), entre las que se incluye una nueva con el fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles según los objetivos del *REPowerEU* para cada Estado miembro. Estas recomendaciones sirven, además, como guía para que los EEMM introduzcan en sus PRR un nuevo capítulo dedicado específicamente a cumplir los objetivos del *REPowerEU*. Por otro lado, también se recomienda la ampliación hasta 2023³ de la cláusula general de salvaguardia (CGS) del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) —que se activó en marzo de 2020 a raíz de la pandemia—, justificada por el aumento de la incertidumbre y los fuertes riesgos a la baja para el crecimiento económico en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones en la cadena de suministro⁴.

Las lecciones aprendidas durante la última década, así como la experiencia de vincular las reformas y los fondos recibidos para inversión que establece el MRR, han servido de base para la reciente propuesta de la Comisión de un nuevo marco de reglas fiscales dentro del PEC⁵. La Comisión sugiere el establecimiento de sendas específicas de ajuste, manteniendo las reglas de déficit y de deuda públicas del 3 % y del 60 %, respectivamente, como objetivos a largo plazo, pero suprimiendo la obligatoriedad de reducir la deuda en una proporción de 1/20 del exceso sobre la referencia del 60 % del PIB⁶. Al mismo tiempo, se mantendría el procedimiento de déficit excesivo (PDE) basado en el déficit, mientras que se reforzaría el PDE basado en la deuda.

1 Para más detalles sobre el NGEU y el MRR, véase Alonso *et al.* (2022).

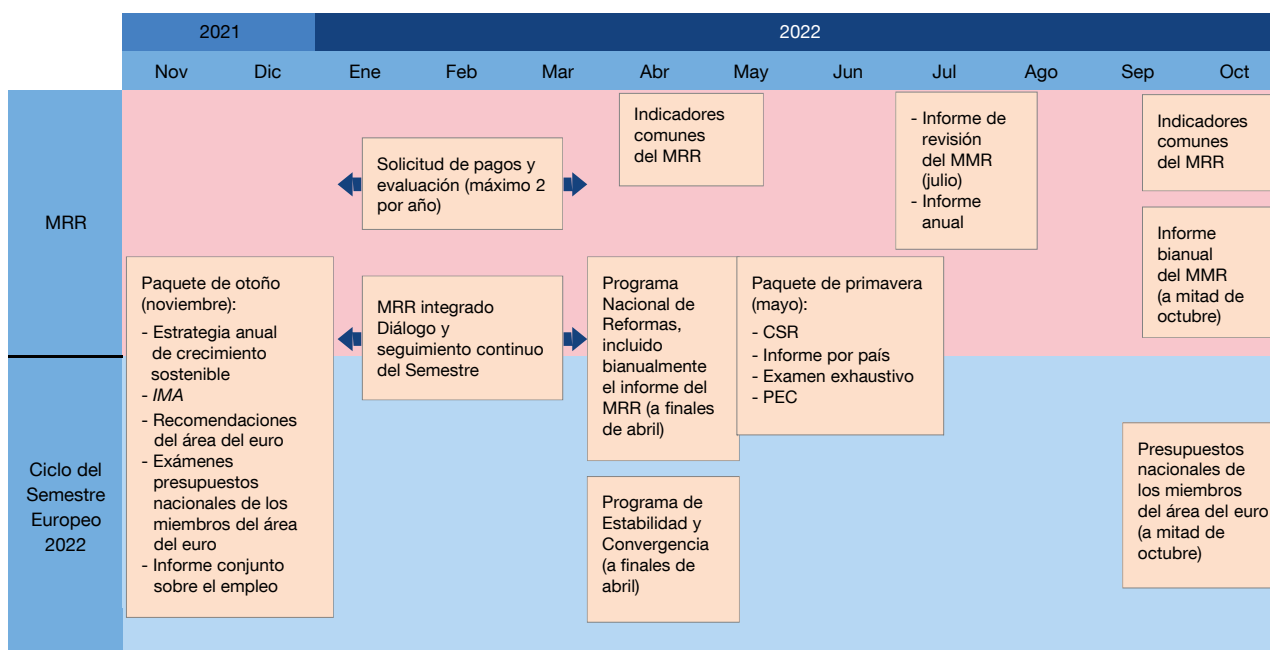
2 Y así seguirá siendo para el ciclo de 2023, que se lanzó en noviembre.

3 Se desactivará a partir de 2024.

4 Comisión Europea (2020).

5 Comisión Europea (2022a).

6 Hasta ahora, los países que presentan una ratio de deuda superior al 60 % del PIB están sujetos a los mecanismos correctores del PEC, a no ser que esta se modere a un ritmo satisfactorio, lo que requiere que, en los tres años anteriores a la valoración, la deuda se reduzca en una proporción de 1/20 del exceso sobre la referencia del 60 % del PIB.



FUENTE: Comisión Europea.



Finalmente, también se propone una revisión del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), con un enfoque similar al de las reglas fiscales, que daría una mayor importancia a la evolución de las tendencias y a la adopción de medidas para corregir los desequilibrios.

El resto del artículo se organiza de la siguiente manera. En los apartados segundo y tercero se detallan los procedimientos habituales de supervisión del Semestre Europeo (PDE y PDM) para el ciclo de 2022. En el cuarto apartado se presentan las recomendaciones de la Comisión Europea (CE) para el área del euro en general y para España en particular. El quinto expone las principales novedades en la implementación del MRR. Finalmente, en el último apartado se recogen las conclusiones del artículo.

Procedimiento de déficit excesivo

Dado que la activación de la CGS no suspende los procedimientos del PEC, la CE continúa realizando el ciclo anual de vigilancia, evaluando el cumplimiento de los criterios de déficit y de deuda públicos en 2021. No obstante, al igual que sucediera el año pasado, debido a las circunstancias excepcionales actuales, la CE ha publicado un informe general que evalúa conjuntamente el cumplimiento de los criterios de déficit y de deuda por parte de los EEMM⁷. En particular, el informe

⁷ Comisión Europea (2022b).

Cuadro 1
PDE 2021

	Sí	No
Cumple criterio de déficit tal como se define en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/1997	Croacia, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Suecia	Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Polonia
Cumple criterio de deuda tal como se define en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/1997	Alemania, Austria, Bulgaria, Chequia, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia	Bélgica, Finlandia, Francia, Hungría e Italia

FUENTE: Comisión Europea.



de este año analiza la situación de 18 EEMM (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta y Polonia). En todos los casos, el informe evalúa el cumplimiento del criterio de déficit, salvo para Finlandia, donde evalúa el cumplimiento del criterio de deuda. En el caso de Lituania, Estonia y Polonia, el informe se elaboró debido a un déficit previsto en 2022 superior al valor de referencia del Tratado del 3 % del PIB, mientras que los demás EEMM tenían un déficit de las Administraciones Públicas (AAPP) en 2021 superior al 3 % del PIB (véanse cuadro 1 y gráfico A1.1).

Además, la deuda bruta de las AAPP superó el valor de referencia del 60 % del PIB en Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría e Italia⁸. Los datos de 2021 implican que Alemania, Austria Eslovenia y Grecia respetaron el valor de referencia para la reducción de la deuda o, en el caso de España, avanzaron lo suficiente como para cumplirlo. En cambio, Bélgica, Finlandia, Francia, Hungría e Italia no respetaron el valor de referencia de reducción de la deuda en 2021. Eslovaquia incumplió el valor de referencia del 60 % del PIB a finales de 2021, habiendo registrado una ratio de deuda inferior al 60 % del PIB el año anterior (véanse cuadro 1 y gráfico A1.1). Por tanto, sobre la base del criterio de deuda, estos seis EEMM (Bélgica, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Hungría e Italia) tienen un déficit excesivo.

Sin embargo, la CE decidió no abrir nuevos PDE en la primavera de este año⁹, ya que la pandemia de COVID-19 continuó teniendo un impacto macroeconómico y fiscal extraordinario, que, junto con la invasión de Ucrania por parte de Rusia, generó una incertidumbre excepcional, incluso para diseñar una ruta detallada de ajuste fiscal. En noviembre, con el lanzamiento del nuevo ciclo 2023 del Semestre Europeo, se volvió a evaluar la pertinencia de proponer la apertura de nuevos

8 En Croacia, Chipre y Portugal, a finales de 2021 la deuda pública también estaba por encima del 60 % del PIB. Sin embargo, estos EEMM no se analizan en el informe, ya que los déficits de sus AAPP en 2021 y 2022 fueron (y se prevé que sigan siendo) inferiores al 3 % del PIB y respetaron el valor de referencia de reducción de la deuda en 2021.

9 Rumanía está sujeta a un PDE desde la primavera de 2020. El procedimiento está en suspenso desde el otoño de 2021. La Comisión volverá a examinar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la recomendación del Consejo la próxima primavera.

PDE. Al igual que en primavera, se tuvo en cuenta la excepcional incertidumbre actual, y la Comisión consideró que en esta fase no debía adoptarse una decisión de someter a otros EEMM al PDE¹⁰.

Procedimiento de desequilibrio macroeconómico

La publicación del *Informe del Mecanismo de Alerta (IMA)* en noviembre de 2021 dio inicio al undécimo ciclo anual del PDM¹¹, el correspondiente a 2022. El análisis del *IMA* se basa en la lectura económica de un conjunto de indicadores y de otras herramientas de evaluación para detectar aquellos EEMM a los que realizarles un examen exhaustivo, con el fin de determinar y evaluar la gravedad de sus posibles desequilibrios macroeconómicos. El cuadro de indicadores utilizado contenía datos hasta 2020 (véase cuadro A1.1), si bien, como ya sucedió el año anterior, en esta ocasión se tuvieron en cuenta las previsiones de la CE y datos de alta frecuencia más actualizados.

En general, el *IMA* constató que la crisis del COVID-19 interrumpió la corrección de los desequilibrios macroeconómicos relacionados con las elevadas deudas públicas, privadas y externas que se había observado en los últimos años¹². La recesión y el mayor endeudamiento para mitigar la caída de la actividad provocaron un aumento brusco de las relaciones deuda/PIB de los Gobiernos y del sector privado en 2020. Las cuentas externas se vieron menos afectadas, pero el deterioro fue significativo en los países donde el turismo transfronterizo es importante. Al mismo tiempo, se observó un aumento de los riesgos de sobrevaloración de los precios de la vivienda en algunos EEMM. Con todo ello, el informe recomendó llevar a cabo exámenes exhaustivos a los mismos 12 EEMM que en febrero de 2021 presentaban desequilibrios (Alemania, Croacia, España, Francia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia) o desequilibrios excesivos (Chipre, Grecia e Italia).

Los exámenes exhaustivos de este año han estado marcados por una fuerte recuperación económica tras la crisis del COVID-19, pero también por una creciente incertidumbre relacionada con la guerra en Ucrania y su impacto en los precios de la energía. En la mayoría de los casos, la deuda privada, pública y externa ha vuelto a una senda de reducción gradual después de los aumentos tan elevados del año 2020, aunque sigue en niveles muy elevados (véase cuadro 2). De igual modo, el reequilibrio externo es incompleto. Si bien las cuentas corrientes de los grandes países deudores con un sector turístico importante han mejorado, permanecen por debajo de los niveles previos al COVID-19, y persisten los elevados superávits por cuenta corriente en algunos EEMM, a pesar de su reducción durante la pandemia y del reciente aumento de los precios de la energía. Al mismo tiempo, los precios de la vivienda están aumentando en muchos países a un ritmo no visto desde hace más de una década. En conjunto, las vulnerabilidades han retrocedido en varios países hasta niveles inferiores a los anteriores a la pandemia, hasta el

10 En la primavera de 2023, la Comisión evaluará nuevamente la pertinencia de lanzar PDE sobre la base de los datos de ejecución de 2022 y de los planes para 2023, teniendo en cuenta en particular el cumplimiento de las recomendaciones presupuestarias dirigidas por el Consejo a los EEMM.

11 Sobre el PDM, véase Matea (2012).

12 Comisión Europea (2021).

Cuadro 2

Exámenes exhaustivos: fuentes de los desequilibrios

	Área del euro	Resto de la UE
Deuda externa	Alemania, Chipre, España, Grecia, Países Bajos, Portugal	Rumanía
Competitividad y/o productividad/crecimiento potencial	Francia, Grecia, Italia, Portugal	Rumanía
Deuda de los hogares y/o precio de la vivienda	Chipre, España, Países Bajos, Portugal	Suecia
Deuda corporativa	Chipre, España, Portugal	
Deuda pública/riesgo fiscal	Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Portugal	Rumanía
Sector financiero/morosidad	Chipre, Grecia, Italia	
Problemas de ajuste del mercado laboral	España, Grecia, Italia	

FUENTE: Comisión Europea.



Cuadro 3

PDM 2022

	Área del euro	Resto de la UE
No requieren examen en profundidad	Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta	Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Hungría, Polonia
Ausencia de desequilibrio	Irlanda	Croacia
Desequilibrio	Alemania, España, Francia, Países Bajos, Portugal	Rumanía, Suecia
Desequilibrio excesivo	Chipre, Grecia, Italia	

FUENTE: Comisión Europea.



punto de que Irlanda y Croacia ya no experimentan desequilibrios. No obstante, siete EEMM (Alemania, España, Francia, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia) siguen sufriendo desequilibrios, y en otros tres (Chipre, Grecia e Italia) estos continúan siendo excesivos (véase cuadro 3).

En el caso concreto de España, las vulnerabilidades se relacionan con altos niveles de deuda externa, gubernamental y privada, en un contexto de alto desempleo y con el agravante de que es un país con relevancia transfronteriza, dada la exposición del resto de los EEMM, a través de sus vínculos comerciales y financieros, a perturbaciones adversas que afecten a la economía española.

La principal novedad del ciclo de 2022 es que los programas nacionales de reformas (PNR) pasan a desempeñar un doble papel. Así, además de emplearse para que las autoridades nacionales detallen las políticas específicas que se utilizarán para corregir los desequilibrios detectados en el PDM, sirven para que los EEMM presenten uno de los dos informes semestrales requeridos en el marco del MRR. En el quinto apartado se proporciona algo más de detalle sobre el PNR presentado por España.

Recomendaciones específicas por país

Como ya se ha apuntado, una de las principales novedades de este año es la reintroducción de las CSR. Además, en esta ocasión los elevados precios de la energía provocados por la invasión de Ucrania por parte de Rusia han llevado a que se incluya una nueva recomendación específica por país adaptada a cada Estado miembro con el fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles según los objetivos del *REPowerEU*. Esta tiene en cuenta la necesidad de que los EEMM aceleren el despliegue de las energías renovables y la infraestructura necesaria, así como el aumento de la eficiencia energética, para reducir el consumo de energía en general. También considera la necesidad y el potencial de aumentar la capacidad de las interconexiones en toda la Unión Europea (UE).

Los informes identifican desafíos clave, pendientes o nuevos, que no están suficientemente cubiertos por los compromisos asumidos en los PRR, que son la base de las CSR de este año. Este «análisis de brechas» y las recomendaciones relacionadas tienen en cuenta, en particular, la necesidad de reducir la dependencia energética tras la invasión rusa de Ucrania, en consonancia con las prioridades del *REPowerEU*, y abordar las implicaciones socioeconómicas relacionadas.

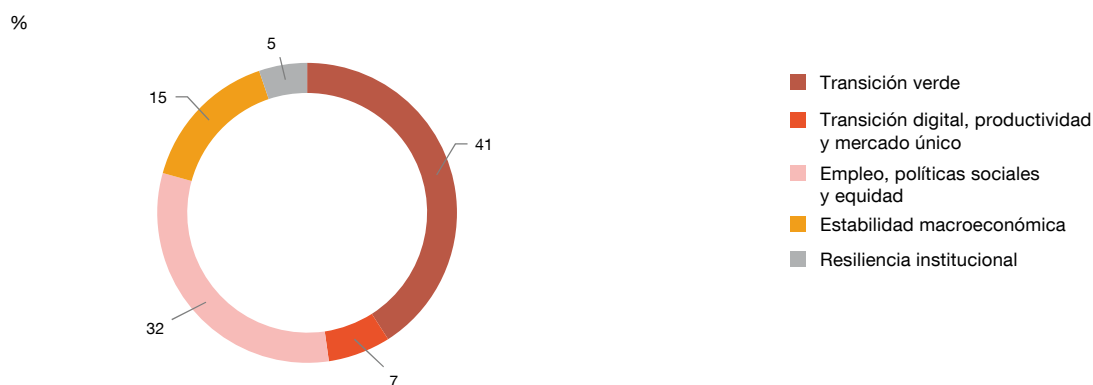
Dada la naturaleza integral de los PRR, las nuevas recomendaciones específicas para cada país abordan un número limitado de desafíos adicionales de reforma e inversión, puesto que los EEMM deben centrarse principalmente en la implementación oportuna de los PRR. Por lo tanto, la Comisión propone al Consejo que dirija a todos los EEMM con un PRR aprobado: una recomendación sobre política fiscal, incluidas las reformas estructurales y fiscales cuando proceda; una recomendación sobre la implementación del PRR y los programas de la política de cohesión; una recomendación sobre política energética en consonancia con los objetivos del *REPowerEU*, y, cuando corresponda, una recomendación adicional sobre los desafíos estructurales pendientes y/o emergentes basada en el análisis de brechas. Estos cambios en las prioridades de reforma e inversión para hacer frente a los retos derivados de la crisis energética se ven reflejados en los temas vinculados a las recomendaciones. Así, tanto a escala agregada de la UE como en el caso de España, destacan las recomendaciones vinculadas con la transición verde y las dedicadas a abordar las consecuencias socioeconómicas relacionadas. El alcance de las recomendaciones es mayor para los EEMM que no tenían PRR aprobados en mayo, como son Hungría, Países Bajos y Polonia (véase gráfico 1).

En relación con las recomendaciones de política fiscal, cabe destacar que, a pesar de la ampliación de la CGS, la Comisión ha cambiado el tono al solicitar a todos los países altamente endeudados una contención del gasto público corriente en 2023. En particular, solicita limitar el crecimiento del gasto corriente financiado a escala nacional por debajo del crecimiento del producto potencial a medio plazo, aunque teniendo en cuenta el impacto de las ayudas a hogares y empresas para paliar los efectos de los precios energéticos y de los costes asociados a la guerra en Ucrania¹³. Esta recomendación se puede considerar la antesala de la nueva regla de gasto propuesta por

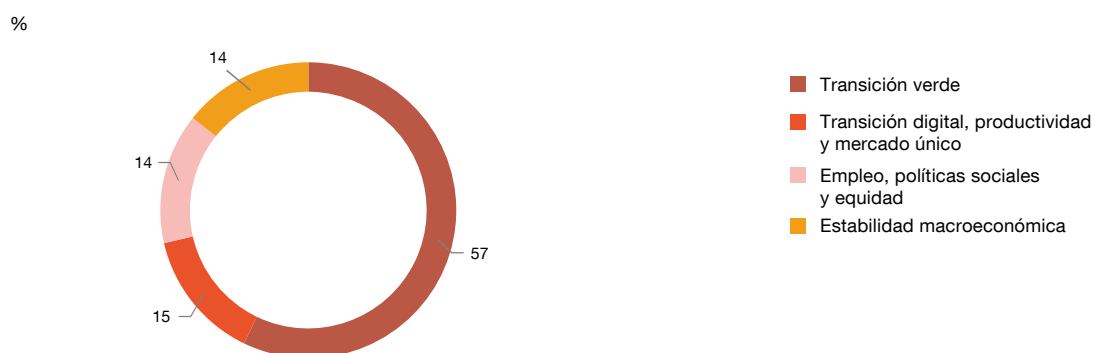
¹³ La Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022 tiene en cuenta el apoyo temporal y específico a los hogares y a las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y el coste de ayudar a las personas que huyen de Ucrania.

Recomendaciones específicas para 2022 (a)

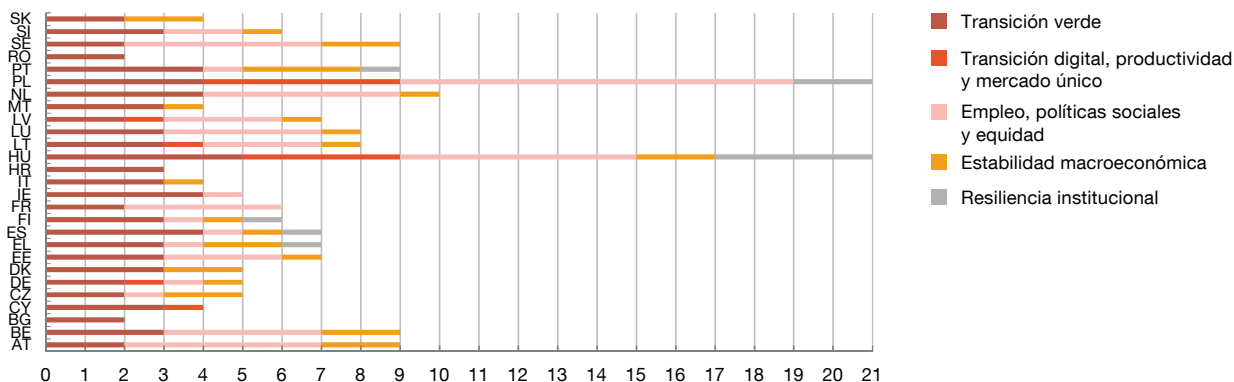
1.a UE



1.b España



1.c Recomendaciones para los países de la UE, por áreas temáticas (b)



FUENTE: Comisión Europea.

- a Los gráficos muestran el número (o el porcentaje) de las recomendaciones en 2022 por áreas temáticas, según la clasificación seguida por la CE.
- b AT: Austria, BE: Bélgica, BG: Bulgaria, CY: Chipre, CZ: Chequia, DE: Alemania, DK: Dinamarca, EE: Estonia, EL: Grecia, ES: España, FI: Finlandia, FR: Francia, HR: Croacia, HU: Hungría, IE: Irlanda, IT: Italia, LT: Lituania, LU: Luxemburgo, LV: Letonia, MT: Malta, NL: Países Bajos, PL: Polonia, PT: Portugal, RO: Rumanía, SE: Suecia, SI: Eslovenia, SK: Eslovaquia.



CSR	MEDIDAS RECOMENDADAS
CSR 1	<ul style="list-style-type: none"> – Limitar el incremento de los gastos corrientes financiados a escala nacional por debajo del crecimiento potencial a medio plazo, teniendo en cuenta la continuación de la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y de las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de las personas que abandonan Ucrania – Aumentar la inversión pública en los ámbitos de la transición ecológica y digital y la seguridad del abastecimiento energético – Proseguir una política fiscal encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar una reducción gradual de la deuda que sea creíble y la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo
CSR 2	<ul style="list-style-type: none"> – Proceder a la ejecución de su PRR – Presentar los documentos de programación de la política de cohesión 2021-2027 e iniciar su aplicación
CSR 3	<ul style="list-style-type: none"> – Aumentar las tasas de reciclado para alcanzar los objetivos de la UE – Promover la economía circular mediante un fomento de la coordinación entre todos los niveles de la Administración y la realización de nuevas inversiones con el fin de cumplir sus obligaciones en materia de recogida selectiva de residuos y de reciclado, y fomentar la reutilización del agua
CSR 4	<ul style="list-style-type: none"> – Reducir la dependencia global respecto de los combustibles fósiles – Acelerar el desarrollo de energías renovables, haciendo hincapié en las instalaciones descentralizadas y el autoconsumo, simplificando más los procedimientos de concesión de autorización y mejorando el acceso a la red eléctrica – Respalidar las inversiones complementarias en almacenamiento, infraestructuras de redes, electrificación de los edificios y del transporte, e hidrógeno renovable – Aumentar la capacidad de interconexión energética – Aumentar la disponibilidad de viviendas sociales energéticamente eficientes y asequibles, especialmente a través de la renovación

FUENTE: Comisión Europea.



la CE y que forma parte de la reforma de las reglas fiscales, que se encuentran suspendidas desde el inicio de la pandemia.

En cuanto a la valoración del grado de cumplimiento de las recomendaciones realizadas en 2019 y 2020, se ha logrado al menos cierto progreso con la implementación del 63 % de las recomendaciones (véase gráfico A1.3). En comparación con la evaluación del año pasado, se ha logrado un progreso considerable tanto con respecto a las recomendaciones de naturaleza más estructural de 2019 como con respecto a las de 2020, más orientadas a la crisis. En el caso de España, los avances se sitúan por encima del promedio de la UE, con un 72 % de las recomendaciones con al menos cierto progreso en la implementación.

España ha recibido cuatro recomendaciones específicas para 2023 (véase esquema 2). La primera, como se ha comentado anteriormente, se centra en garantizar una política fiscal prudente mediante la limitación del incremento de los gastos corrientes, que esté encaminada a garantizar una reducción gradual de la deuda y la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, así como la utilización de los fondos del MRR y del *REPowerEU* para aumentar la inversión pública en los ámbitos de la transición ecológica y digital y la seguridad del abastecimiento energético. La segunda consiste en continuar con la ejecución de su Plan de Recuperación,

Transformación y Resiliencia (PRTR) y presentar los documentos de programación de la política de cohesión 2021-2027 con vistas a iniciar su aplicación. La tercera se focaliza en el aumento de las tasas de reciclado para alcanzar los objetivos de la UE y la promoción de la economía circular. Por último, la cuarta está enfocada a reducir la dependencia respecto de los combustibles fósiles, simplificando los procedimientos de concesión de autorizaciones y mejorando el acceso a la red eléctrica para las instalaciones descentralizadas y el autoconsumo, así como respaldando las inversiones en interconexiones energéticas, almacenamiento, infraestructuras de redes, electrificación de los edificios y del transporte, e hidrógeno renovable, y aumentando la disponibilidad de viviendas sociales energéticamente eficientes y asequibles.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: implementación y novedades

El MRR se puso en marcha en 2021 con la preparación y presentación de los PRR por parte de los EEMM. En 2022 se encuentra en plena fase de implementación, progresando de acuerdo con el calendario de reformas e inversiones establecido por los EEMM. En la fecha de cierre de este artículo, únicamente falta por aprobar por el Consejo el plan de Hungría¹⁴ y se han efectuado pagos a 21 países por 137 mm, de los cuales 92 mm han sido en forma de transferencias (de un total de 338 mm) y 45 mm en forma de préstamos (de un máximo de 385,8 mm)¹⁵. Además, siete EEMM han recibido los primeros desembolsos, condicionados al cumplimiento de los hitos y objetivos establecidos en los PRR, por un valor de 80 mm¹⁶. Hasta la fecha, todas las solicitudes de pago han sido evaluadas positivamente por la CE y, en general, en tiempo. Sin embargo, la mayoría de los pagos aprobados hasta la fecha están asociados a la introducción de reformas vinculadas a cambios legislativos y que generalmente son más fáciles de implementar que las inversiones (véase gráfico 2). Además, hay indicios de que podrían estar surgiendo retrasos en la implementación de las inversiones¹⁷.

Los cuellos de botella administrativos y las interrupciones por el lado de la oferta están surgiendo como desafíos clave para la implementación de los PRR. Todas las reformas e inversiones deben completarse antes de finalizar 2026, por lo que, dados la complejidad y el horizonte temporal limitado, la implementación de los PRR está poniendo a prueba la capacidad de las AAPP, particularmente en los principales países receptores. También están surgiendo cuellos de botella en el sector privado en medio de persistentes interrupciones por el lado de la oferta y mayores costes de inversión. Específicamente, las inversiones relacionadas con las transiciones verde y digital son muy intensivas en ciertos equipos y materiales críticos, como los semiconductores, metales, etc., que experimentan una escasez global. Otros proyectos parecen verse afectados por la actual escasez de mano de obra cualificada en algunos sectores, como el de la construcción.

14 La CE ha aprobado recientemente el plan de Hungría, pero sujeto al cumplimiento de una serie de medidas relacionadas con el Estado de derecho.

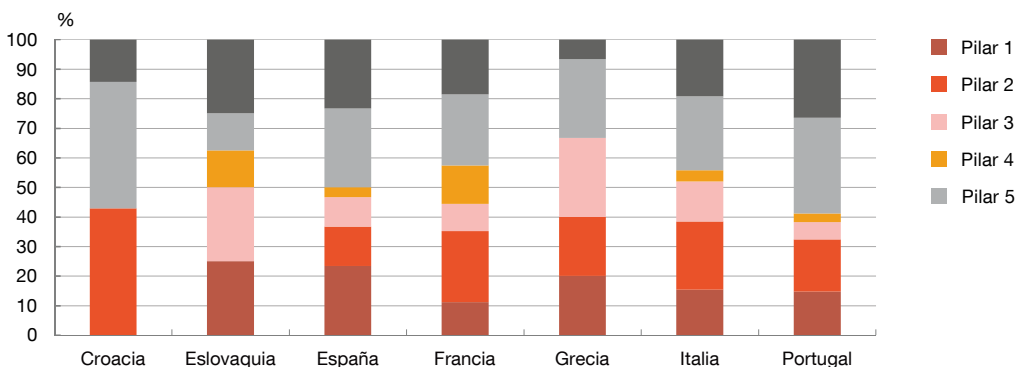
15 El MRR está dotado con hasta 723,8 mm de euros para apoyar inversiones y reformas en el período 2021-2026. Este total se divide en transferencias directas no reembolsables de la CE a los EEMM, por un valor máximo de 338 mm de euros, y en préstamos bilaterales de la CE a los EEMM, que ascenderían, de ser utilizados en su totalidad, a 385,8 mm de euros.

16 El 42 % restante corresponde a la prefinanciación, es decir, a pagos no condicionados equivalentes al 13 % del total solicitado por cada país.

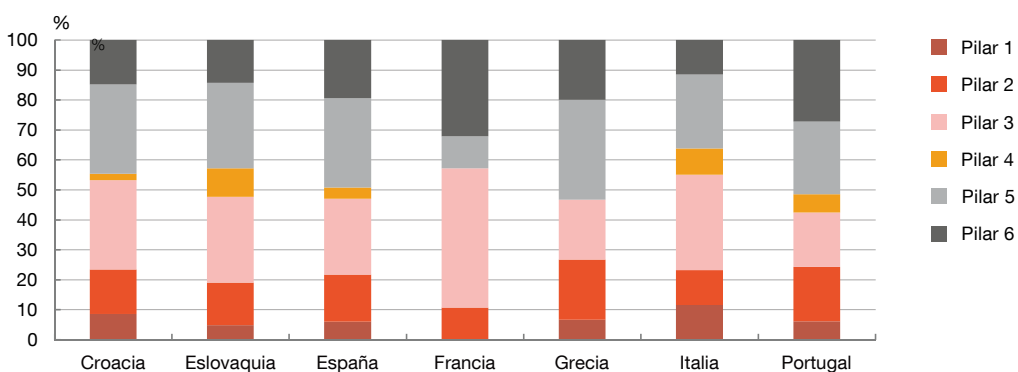
17 ECB (2022).

Avance en el cumplimiento de los hitos y objetivos de los PRR (a) (b)

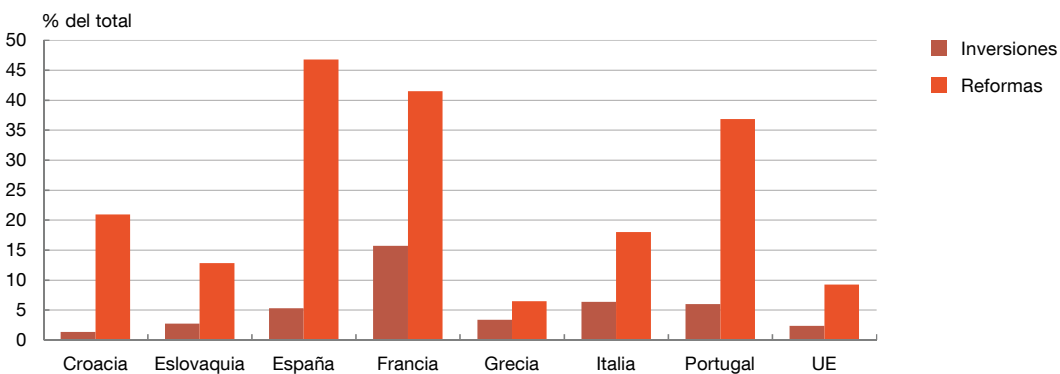
2.a Inversiones completadas por pilar CE



2.b Reformas completadas por pilar CE



2.c Implementación de las inversiones y reformas



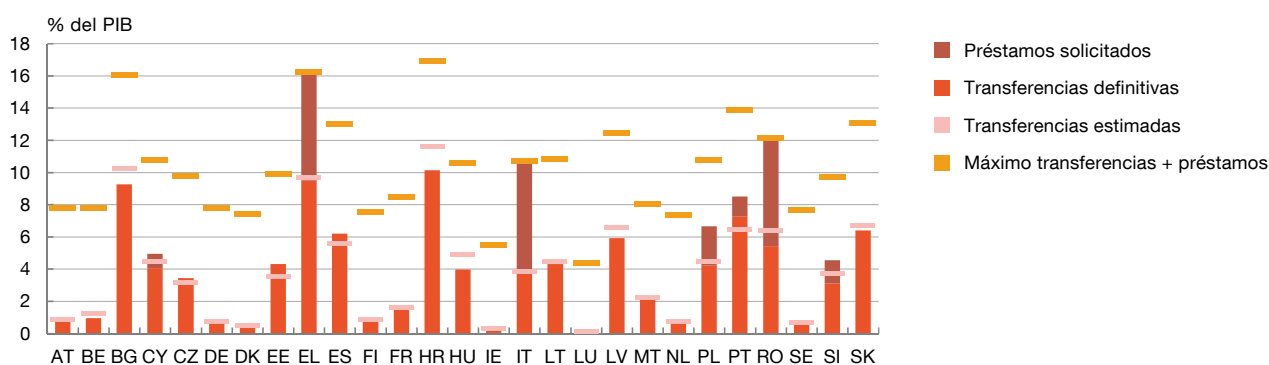
FUENTE: Comisión Europea.

- a La implementación plurianual valora el grado de cumplimiento desde que se adoptaron las recomendaciones hasta febrero de 2020. La CE proporciona los datos para la UE y para los países por separado, y el área del euro se estima a partir de los datos individuales. Las recomendaciones con al menos algunos avances son aquellas valoradas como mínimo con «algún avance». La valoración del progreso no incluye el grado de cumplimiento con el PEC.
- b En la valoración plurianual 2011-2019 de países de la UE con desequilibrios o con desequilibrios excesivos, se toman los países que han estado alguna vez en esa categoría desde 2011 hasta 2019.



Gráfico 3

Transferencias y préstamos del MRR (a) (b)



FUENTE: Comisión Europea.

a Las transferencias definitivas fueron publicadas por la CE el 30 de junio de 2022. Las transferencias del MRR estimadas proceden del anexo IV del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que se basa en las previsiones de otoño de 2020 de la CE. Según el Reglamento, el importe final de las subvenciones se calculará a mediados de 2022. Préstamos MRR máximos: 6,8 % de la renta nacional bruta de 2019 a precios corrientes en euros.

b AT: Austria, BE: Bélgica, BG: Bulgaria, CY: Chipre, CZ: Chequia, DE: Alemania, DK: Dinamarca, EE: Estonia, EL: Grecia, ES: España, FI: Finlandia, FR: Francia, HR: Croacia, HU: Hungría, IE: Irlanda, IT: Italia, LT: Lituania, LU: Luxemburgo, LV: Letonia, MT: Malta, NL: Países Bajos, PL: Polonia, PT: Portugal, RO: Rumanía, SE: Suecia, SI: Eslovenia, SK: Eslovaquia.



En segundo lugar, las medidas acordadas en los PRR pueden revisarse tras la reasignación de las transferencias directas. Como consecuencia del mayor impacto sobre la actividad económica de la pandemia con respecto al que se preveía a finales de 2020, España, junto con otros cinco EEMM, va a recibir una mayor cantidad de fondos de lo que se previó inicialmente, mientras que a 19 EEMM les corresponde una cantidad menor y dos no experimentan cambios (véase gráfico 3). En particular, a España le corresponden 77,2 mm de euros (un 11 % más), lo que representa el 22,9 % del total de los fondos asignados, frente al 20,6 % que suponían antes de la actualización. Otros países con una revisión al alza son Portugal (11,5 %), Alemania (9,4 %), Austria (8,6 %), Chequia (8,4 %) e Italia (0,1 %), mientras que 13 EEMM han experimentado una revisión a la baja de más del 10 %, entre ellos Bélgica y Países Bajos, con una caída de sus asignaciones superior al 20 %. A raíz de estos cambios en la asignación, las medidas acordadas en los PRR podrían revisarse, lo que podría implicar retrasos en la ejecución de los planes. Además, también pueden introducirse revisiones en los PRR debido a la adopción de la propuesta de la Comisión para reorientar los préstamos MRR restantes con el fin de financiar medidas para ayudar a eliminar la dependencia de la UE de las importaciones de energía rusa (*REPowerEU*).

A pesar de los riesgos en la implementación, hasta ahora el MRR parece estar teniendo más éxito en impulsar las reformas necesarias y en la alineación de los planes políticos nacionales con las prioridades políticas de la UE que el propio Semestre Europeo durante la última década. Cabe recordar que, según la CE, solo el 6 % de las CSR emitidas entre 2011 y 2019 se han implementado completamente en el marco del Semestre Europeo (véase gráfico A1.2). Además, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las reformas planteadas en los PRR pueden tener un impacto positivo en el funcionamiento de los mercados de productos y de servicios, y mejorar la competencia, lo que puede llevar a aumentos en la productividad, el empleo

y la inversión¹⁸. Sin embargo, la implementación será clave y algunas reformas no se consideran aditivas, dado que ya estaban planificadas o implementadas antes de la adopción de los PRR¹⁹.

A finales de abril, España presentó su PNR 2022, en el que se recogían las medidas adoptadas para cumplir con los hitos y objetivos previstos en el PRR y con el que se dio el visto bueno a la petición de España de un nuevo pago de los fondos del NGEU, por valor de 12.000 millones de euros²⁰. El PNR español recogía el cumplimiento de 40 hitos y objetivos, que, sumados a los 52 hitos y objetivos cumplidos en el primer semestre de 2021, supone casi el 25 % de los compromisos adquiridos con el PRTR.

Entre los principales hitos alcanzados se encuentran los avances en las reformas del sistema de pensiones y del mercado laboral. En relación con el sistema de pensiones, se ha garantizado el poder adquisitivo de estas mediante su revalorización con el IPC, se han introducido incentivos al objeto de retrasar la edad de jubilación y se ha sustituido el factor de sostenibilidad aprobado en 2013 por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional. Además, el PRTR contempla cambios adicionales que deberán completar la reforma de las pensiones, al objeto de garantizar su sostenibilidad financiera, preservar su adecuación y suficiencia, y garantizar la equidad intergeneracional. Algunas medidas han sido aprobadas a lo largo de este año (por ejemplo, un nuevo sistema de cotización de los empleados por cuenta propia y una reforma para impulsar los planes de pensiones de empleo), mientras que otras permanecen en discusión (tales como la modificación del período de cálculo de la base reguladora o el aumento de la base máxima de cotización acompañada de una adaptación de la pensión máxima). El compromiso adquirido en las disposiciones operativas del PRTR fija el cuarto trimestre de 2022 para terminar la reforma de las pensiones, momento en el que deberán publicarse proyecciones del sistema que muestren que los cambios introducidos garantizan su sostenibilidad a largo plazo. En el ámbito laboral, se han modificado los tipos de contratos para favorecer la contratación indefinida y la formación, se ha creado el mecanismo RED²¹ para reforzar la estabilidad del empleo y la flexibilidad interna de las empresas, y se ha reducido la temporalidad en el empleo público. La modernización del sistema de formación profesional y la regulación de los trabajadores que se dedican a actividades de reparto a domicilio utilizando plataformas digitales también ayudarán a una mejora del funcionamiento del mercado de trabajo.

En el ámbito verde y digital, se ha aprobado la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, la Hoja de Ruta de la Energía Eólica Marina y Otras Energías del Mar, la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, y la Carta de los Derechos Digitales, a la vez que se han aprobado medidas fiscales para acelerar el despliegue de la red de 5G. Cabe también mencionar que, aunque las entradas en vigor han sido posteriores a la publicación del PNR, se han aprobado la Ley General de Telecomunicaciones (finales de junio) y la Ley General de Comunicación Audiovisual

18 OECD (2022). Análisis basado en la metodología de cuantificación desarrollada en Égert y Gal (2017).

19 Sobre el reto que supone y la importancia que tiene para la economía española sacar el máximo provecho a la ejecución del PNR, véanse, por ejemplo, Banco de España (2022) y Cuadrado *et al.* (2022).

20 Gobierno de España (2022).

21 Es un nuevo tipo de ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, que permitirá a las empresas ajustar la jornada laboral ante situaciones de crisis o cambios cíclicos de la demanda.

(principios de julio). Asimismo, se han puesto en marcha medidas para fortalecer la resiliencia, el crecimiento económico y la cohesión territorial, como pueden ser la modernización de la Agencia Tributaria, la aprobación del Plan de Acción para la Atención Primaria y Comunitaria, y la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria. En relación con el espíritu empresarial y las microempresas, se han dado pasos significativos con la Ley Crea y Crece, la reforma de la Ley Concursal y la Ley de Startups. Por otro lado, la Ley de Vivienda se encuentra en trámite parlamentario.

Conclusiones

El Semestre Europeo y la ejecución de los PRR enmarcan la coordinación de las políticas de la UE. A raíz de la pandemia, y para adaptarse a un contexto en constante cambio, el Semestre Europeo está inmerso en un importante proceso de reestructuración que trata de evitar superposiciones y eliminar cargas administrativas innecesarias derivadas de la puesta en marcha e implementación del MRR. El Semestre Europeo, con su alcance más amplio y su supervisión multilateral, complementa la ejecución de los PRR que impulsará las agendas de reforma e inversión de los EEMM durante los próximos años, de forma que ambos procesos seguirán estando intrínsecamente vinculados. En este sentido, los planes integrales de reforma impulsados por el MRR contrastan con el débil impulso reformista del Semestre Europeo durante la última década y parecen estar teniendo más éxito en la alineación de los planes políticos nacionales con las prioridades políticas de la UE²².

El énfasis en la coordinación y en la financiación de políticas nacionales del Semestre Europeo y del MRR pone de manifiesto la ausencia de una política fiscal genuinamente europea. En este sentido, las lecciones aprendidas de las respuestas políticas a las recientes perturbaciones económicas, incluida la relación entre reformas e inversión en el marco del MRR, han servido de base para la propuesta de la Comisión de un marco reformado de reglas fiscales²³. Las propuestas de reforma también están determinadas por unos niveles de deuda pública más elevados y por la necesidad de facilitar inversiones en prioridades comunes de la UE, en particular para garantizar las transiciones ecológica y digital, y la seguridad energética en los próximos años.

En una unión monetaria, las reglas fiscales son imprescindibles. Los países deben mantener una política fiscal prudente y acometer reformas para aumentar su productividad y garantizar la sostenibilidad de su deuda, y así tener más margen fiscal para abordar la siguiente crisis. Por tanto, una mejora de este marco es bienvenida²⁴. Sin embargo, la propuesta no incluye una capacidad fiscal permanente, aunque sea pequeña. Especialmente en un contexto de incertidumbre como el actual, no se pueden afrontar los retos comunes a los que se enfrenta el conjunto de los EEMM solo con medidas nacionales, son necesarios también instrumentos e instituciones supranacionales.

22 En este sentido, el informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el proceso de desequilibrios macroeconómicos de 2018 ya evidenció una baja tasa de implementación de las recomendaciones de política económica (European Court of Auditors, 2018).

23 Comisión Europea (2022a).

24 Las actuales reglas se han caracterizado por tener una excesiva complejidad, que ha generado falta de transparencia y de predictibilidad, y su incapacidad para evitar la prociclicidad de las políticas fiscales (Alloza et al., 2021).

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Daniel, Iván Kataryniuk, Carlos Moreno y Javier J. Pérez. (2022). “El programa Next Generation EU: características y claves para su éxito”. *Revista de Economía - Información Comercial Española (ICE)*, 924, pp. 77-97.
- Alloza, Mario, Javier Andrés, Pablo Burriel, Iván Kataryniuk, Javier J. Pérez y Juan Luis Vega. (2021). “La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la UE en un nuevo entorno macroeconómico”. Documentos Ocasionales - Banco de España, 2121.
- Banco de España. (2022). “Retos y políticas para un crecimiento sostenible y equilibrado de la economía española”. En Banco de España, *Informe Anual 2021*, pp. 135-188.
- Comisión Europea. (2020). *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, COM(2020), pp. 123 final.
- Comisión Europea. (2021). *Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2022*, COM(2021), pp. 741 final.
- Comisión Europea. (2022a). *Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE*, COM(2022), pp. 583 final.
- Comisión Europea. (2022b). *Informe sobre el cumplimiento de los criterios de déficit y deuda*, COM(2022), pp. 630 final.
- Cuadrado, Pilar, Mario Izquierdo, José Manuel Montero, Enrique Moral-Benito y Javier Quintana. (2022). “El crecimiento potencial de la economía española tras la pandemia”. Documentos Ocasionales – Banco de España, 2208.
- ECB. (2022). *The economic impact of Next Generation EU: a euro area perspective*. ECB Occasional Paper Series, 291.
- Égert, Balázs, and Peter Gal. (2017). “The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework”, *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2016/1.
- European Court of Auditors. (2018). *Audit of the Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP)*, Special Report, 03.
- Gobierno de España. (2022). *Programa nacional de reformas 2022*, 15 de abril.
- Matea, María de los Llanos (2012). “Nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos de la UE”. *Boletín Económico – Banco de España*, marzo, pp. 45-56.
- OECD. (2022). *Assessment of the links between the European National Recovery and Resilience plans and the OECD Product Market Regulation indicators*. ECO/CPE/WP1(2022)11.

Cómo citar este documento

Alonso, Daniel, y María de los Llanos Matea. (2023). “Semestre Europeo 2022 y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”. *Boletín Económico - Banco de España*, 2023/T1, 04. <https://doi.org/10.53479/24997>

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

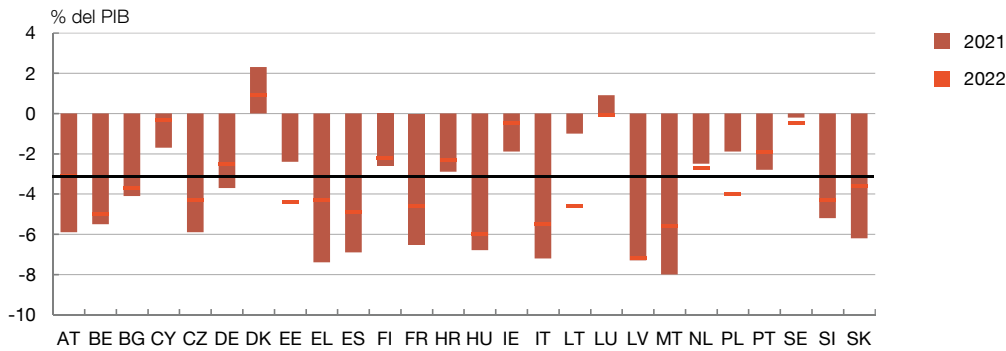
© Banco de España, Madrid, 2023
ISSN 1579-8623 (edición electrónica)

Anejo 1

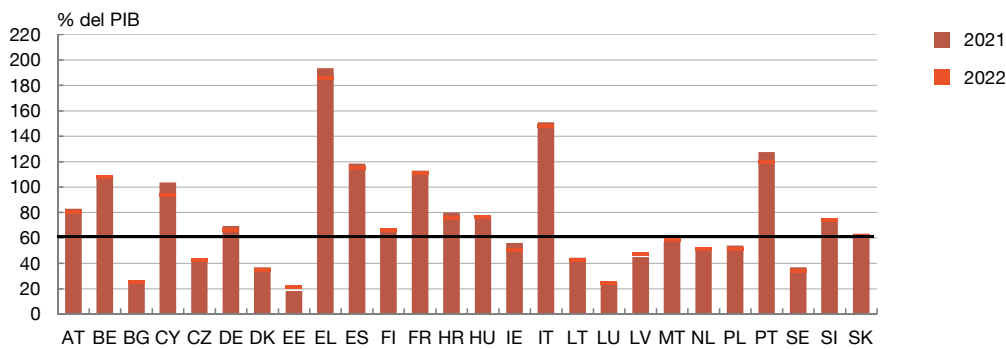
Gráfico A1.1

Cumplimiento de los criterios de déficit y deuda (a)

A1.1.a Déficit de las AAPP



A1.1.b Deuda de las AAPP



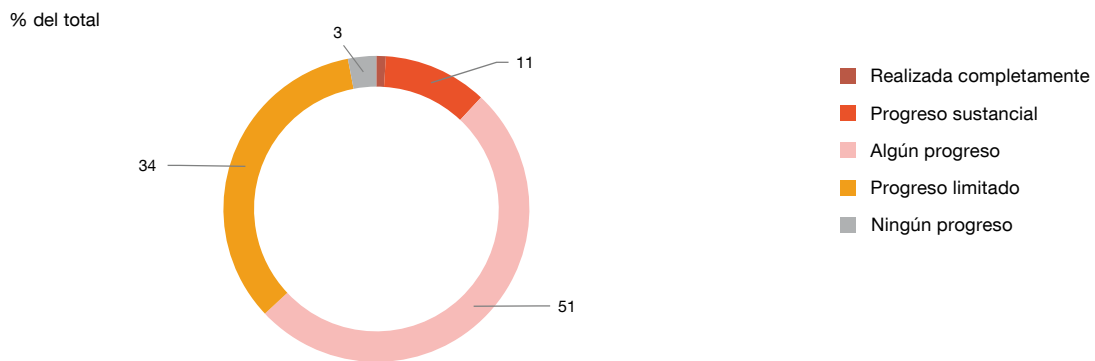
FUENTE: Previsiones de primavera de la Comisión Europea (AMECO).

a AT: Austria, BE: Bélgica, BG: Bulgaria, CY: Chipre, CZ: Chequia, DE: Alemania, DK: Dinamarca, EE: Estonia, EL: Grecia, ES: España, FI: Finlandia, FR: Francia, HR: Croacia, HU: Hungría, IE: Irlanda, IT: Italia, LT: Lituania, LU: Luxemburgo, LV: Letonia, MT: Malta, NL: Países Bajos, PL: Polonia, PT: Portugal, RO: Rumanía, SE: Suecia, SI: Eslovenia, SK: Eslovaquia.

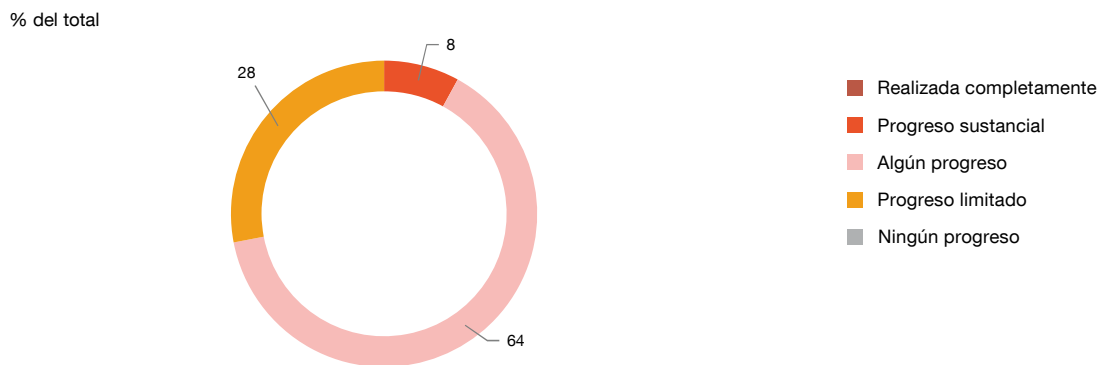


Avance en el cumplimiento de las recomendaciones (a)

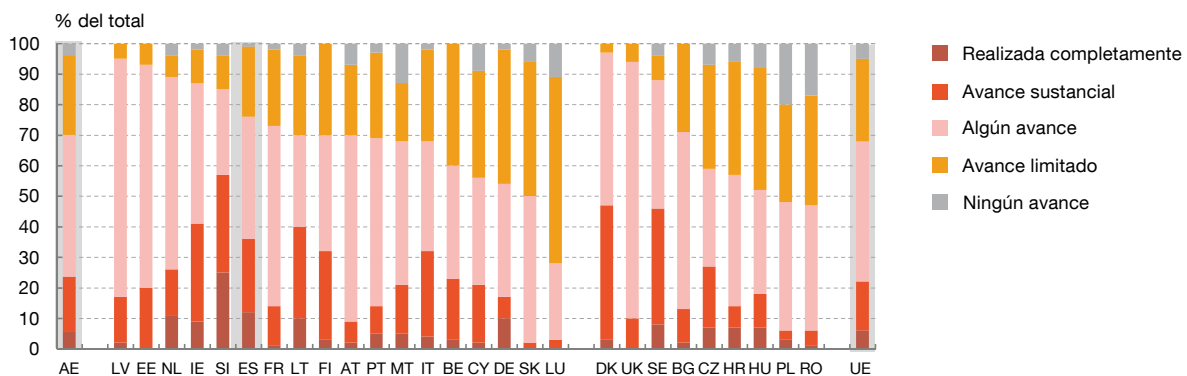
A1.2.a UE. Grado de implementación recomendaciones 2019-2020



A1.2.b España. Grado de implementación recomendaciones 2019-2020



A1.2.c Implementación plurianual de las recomendaciones específicas, por países (2011-2019) (b) (c)



FUENTE: Comisión Europea.

- a La implementación plurianual valora el grado de cumplimiento desde que se adoptaron las recomendaciones hasta febrero de 2020. La CE proporciona los datos para la UE y para los países por separado, y el área del euro se estima a partir de los datos individuales. Las recomendaciones con al menos algunos avances son aquellas valoradas como mínimo con «algún avance». La valoración del progreso no incluye el grado de cumplimiento con el PEC.
- b En la valoración plurianual 2011-2019 de países de la UE con desequilibrios o con desequilibrios excesivos, se toman los países que han estado alguna vez en esa categoría desde 2011 hasta 2019.
- c AT: Austria, BE: Bélgica, BG: Bulgaria, CY: Chipre, CZ: Chequia, DE: Alemania, DK: Dinamarca, EE: Estonia, EL: Grecia, ES: España, FI: Finlandia, FR: Francia, HR: Croacia, HU: Hungría, IE: Irlanda, IT: Italia, LT: Lituania, LU: Luxemburgo, LV: Letonia, MT: Malta, NL: Países Bajos, PL: Polonia, PT: Portugal, RO: Rumanía, SE: Suecia, SI: Eslovenia, SK: Eslovaquia, UK: Reino Unido, AE: área del euro, UE: Unión Europea.



Cuadro A1.1

Indicadores de base para la elaboración del Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2022 (a)

Año 2019	Desequilibrios externos y competitividad					Desequilibrios internos						Indicadores de empleo		
	Cuenta corriente (% del PIB) (promedio 3 años)	Posición de inversión internacional neta (% del PIB)	Tipo de cambio efectivo real (42 socios comerciales; defactor: IAPC) (% variación en 3 años)	Cuota de exportación (en % de exportaciones mundiales) (% variación en 5 años)	CLU nominal (2010 = 100) (% cambio en 3 años)	Precios de la vivienda deflactados (2015 = 100) (% variación anual)	Flujo del crédito al sector privado consolidado (% del PIB)	Deuda del sector privado consolidada (% del PIB)	Deuda del sector público (% del PIB)	Tasa de desempleo (promedio 3 años)	Total de pasivos del sector financiero, no consolidado (% tasa variación interanual)	Tasa de actividad (% pobl. total 15-64 años) (variación 3 años, en pp)	Tasa de desempleo larga duración (% pobl. activa 15-74 años) (variación 3 años, en pp)	Tasa de desempleo juvenil (% pobl. activa 15-24 años) (variación 3 años, en pp)
Límite	-4 / +6 %	-35 %	±5 % (AE) ±11 % (no AE)	-6 %	±9 % (AE) ±12 % (no AE)	6 %	14 %	133 %	60 %	10 %	16,5 %	-0,2 pp	0,5 pp	2 pp
BE	0,1	44,4	2,5	10,9	7,5	3,6	1,1	192,0	112,8	5,7	8,8	0,6	-1,2	-4,0
BG	0,8	-26,3	7,1	16,0	20,4	5,2	4,2	94,3	24,7	4,8	11,1	0,9	-1,1	1,3
CZ	1,5	-12,5	5,6	10,1	19,2	5,5	2,4	81,9	37,7	2,3	3,4	0,5	-0,4	0,1
DK	8,1	68,8	0,9	11,5	6,2	4,6	4,8	220,9	42,1	5,2	5,7	1,1	-0,3	-0,8
DE	7,4	61,7	2,4	1,3	11,1	7,1	6,0	120,1	68,7	3,4	11,3	1,1	-0,5	0,6
EE	1,0	-21,5	5,3	17,6	17,1	6,9	3,6	104,4	19,0	5,5	17,5	0,5	-0,7	5,8
IE	-5,8	-174,0	-1,2	50,0	-6,3	-0,2	-1,8	188,9	58,4	5,5	7,2	-0,8	-1,7	0,9
EL	-3,7	-175,0	0,4	-10,1	6,4	5,5	5,4	125,3	206,3	17,6	27,4	-0,9	-4,7	-8,6
ES	1,6	-85,5	1,1	-6,8	11,0	2,2	4,4	146,4	120,0	15,0	9,5	-1,7	-2,7	-0,3
FR	-1,0	-30,2	2,7	-6,9	4,6	4,4	13,0	173,7	115,0	8,5	11,6	-0,5	-1,3	-1,9
HR	1,6	-47,8	0,5	0,1	13,7	7,3	1,3	98,0	87,3	7,5	7,3	0,7	-2,5	-6,3
IT	3,2	2,4	0,6	-2,8	5,5	2,2	4,1	118,9	155,6	9,9	6,8	-1,3	-1,8	-5,3
CY	-6,6	-136,7	0,1	28,5	5,8	0,7	-2,6	260,5	115,3	7,7	-2,5	1,9	-2,4	-6,5
LV	0,7	-34,7	5,9	18,2	18,4	2,7	-1,8	66,5	43,2	7,3	10,8	1,2	-1,1	-2,1
LT	3,7	-15,8	6,9	39,3	18,3	6,4	0,3	54,7	46,6	7,0	28,5	2,6	-0,2	6,3
LU	4,5	39,9	1,5	20,6	11,1	13,8	44,5	316,8	24,8	6,0	-3,6	2,0	-0,4	7,8
HU	-0,7	-48,1	-4,9	8,2	13,2	1,9	7,7	76,4	80,1	3,8	55,3	1,6	-0,6	2,1
MT	3,0	60,3	2,1	13,2	19,7	2,2	9,0	139,1	53,4	3,9	1,9	4,9	-0,9	0,3
NL	9,1	113,9	3,8	7,4	14,0	6,0	-1,3	233,7	54,3	3,7	3,3	1,2	-1,0	0,2
AT	1,6	9,3	3,2	5,2	12,2	6,2	4,7	131,2	83,2	4,9	10,6	0,2	-0,5	0,7
PL	0,7	-44,5	1,1	36,9	12,3	7,1	1,5	75,9	57,4	3,5	11,7	1,4	-0,9	-4,0
PT	0,0	-106,4	0,0	-0,9	16,2	7,7	4,4	163,7	135,2	6,8	7,2	-0,4	-2,2	-1,3
RO	-4,9	-48,3	3,4	20,6	26,1	2,3	1,3	48,5	47,4	4,4	13,4	1,9	-0,5	-1,0
SI	6,4	-15,2	1,9	20,2	14,9	5,2	-0,9	69,7	79,8	4,9	14,0	0,4	-1,2	3,0
SK	-1,8	-65,7	5,3	8,1	16,4	7,2	3,7	95,3	59,7	6,3	9,9	0,3	-1,9	0,4
FI	-0,4	-5,3	2,3	12,3	6,1	1,3	6,5	155,2	69,5	7,3	7,7	1,6	-0,9	1,3
SE	4,6	16,4	-4,8	4,5	9,4	3,0	11,6	215,7	39,7	7,2	11,2	0,0	-0,1	6,0

FUENTE: Comisión Europea, Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2021.

a AT: Austria, BE: Bélgica, BG: Bulgaria, CY: Chipre, CZ: Chequia, DE: Alemania, DK: Dinamarca, EE: Estonia, EL: Grecia, ES: España, FI: Finlandia, FR: Francia, HR: Croacia, HU: Hungría, IE: Irlanda, IT: Italia, LT: Lituania, LU: Luxemburgo, LV: Letonia, MT: Malta, NL: Países Bajos, PL: Polonia, PT: Portugal, RO: Rumanía, SE: Suecia, SI: Eslovenia, SK: Eslovaquia, UK: Reino Unido.

